

农村基层党组织“一肩挑”干部领导力提升策略研究

陈六金¹, 杨晓慧²

(1. 贵州黔南科技学院(原贵州大学科技学院), 贵州贵阳 550025;

2. 贵州财经大学公共管理学院, 贵州贵阳 550025)

摘要:【目的】研究农村基层党组织“一肩挑”干部领导力的提升策略,为农村基层党组织培育“一肩挑”干部提供理论依据。【方法】以乡村治理为背景,采用文献研究法,深入剖析农村基层党组织推行“一肩挑”的制度演变、实践成效及存在问题,提出提升策略。【结果】研究发现,农村基层党组织“一肩挑”干部主要存在政策执行力不强、社会风险的防控能力弱、培育后备干部能力不足等问题。【结论】提出强化战略引领,提升社会风险防控能力,保障政策高效运行,强化人才强村,广拓人才路径的对策。

关键词:“一肩挑”干部;领导力;乡村振兴

党的十九大以来,中共中央国务院《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》《乡村振兴战略规划(2018-2022)》《中国共产党农村工作条例》等系列文件提出在我国有条件的村党支部实行“一肩挑”制度,即农村党组织书记通过法定程序担任村委会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人,既体现了制度优势,又巩固了党在农村的政治基础、组织基础和群众基础。

乡村振兴的关键是人才,只有人才兴旺,乡村振兴才有指望^[1]。全面推行书记、主任“一肩挑”,促使其工作职能从单一角色到双重角色的转变,旨在实现1+1大于2的效果。但随着农村经济的发展、产业结构的调整和乡村社会的变迁,党的组织和工作还需进一步加强,尤其是部分带头人素质不高、党内组织生活的活力不强,部分基层党组织软弱涣散,存在“有组织,没力量”的情况^[2]。农村基层党组织“一肩挑”干部集党务、村务于一身,自身领导能力与现存工作事务之间存在着一定的差距,加之村集体拥有大量的资产和集体收入,村干部能力的大小与村集体资产能否保值增值以及能否利用集体收入为农民办实事、好事关系极大^[3]。为避免“一肩挑”干部权力集中,出现“精英俘获”现象,着力提升“一肩挑”干部在村内村外事务上总揽全局、协调各方的领导能力,成为推动农村经济、政治、文化、社会发展的必然要求,是新时代促进巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村

振兴有效衔接、加快农业农村现代进程强有力的保证。

1 农村基层党组织“一肩挑”的制度演变

农村基层党组织“一肩挑”遵从“摸着石头过河”到“顶层制度设计”的演变逻辑,经历了试点探索、倡导实施以及全面推行3个阶段,其内涵在这一演进过程中不断得到丰富和充实。

1.1 试点探索阶段

农村基层党组织“一肩挑”首先是在山东、广东、湖北等地进行试点探索,缓解了农村“两委”职责不明晰、相互推诿、行政权与村民自治权冲突和群众负担重等问题。为避免内部矛盾的消耗和加强党中央的政策落地生根,各地在实践中进行了制度创新探索,如山东威海的“一肩挑”、山西河曲的“两票制”、河北武安的“一制三化”^[4],都体现出制度设计优势来源于实践,并进一步阐释了我国农村“两委”的关系,对提升农村“两委”的基层治理效率具有关键意义。

1.2 倡导实施阶段

首先,通过深入了解试点的农村基层党组织“一肩挑”,结合推行实际发现,其内涵并非只针对本村村“两委”主要负责人或者“一把手”的“一肩挑”,实质上还包括本村村“两委”委员的“一肩挑”,村党支部的党员与其村民小组、村民代表、村支部委员“一肩挑”。其次,在法定程序上,农村基层党组织“一肩挑”在实施过程中,先将拟推荐的党支部书记通过村民委员会选举,最后再根据选举结果推荐为农村基层党支部书记。若推荐出来的党支部书记

作者简介:陈六金,农业硕士学位,研究方向:农村发展与集体经济。杨晓慧,管理学硕士学位,研究方向:教育经济与管理。

记未能在村民选举中担任村民委员会主任,就不会推选为党支部书记。简言之,农村基层党组织“一肩挑”的负责人是先经过村民选举后,进一步获得村民认可,才能获得党内的认可,这一举动充分体现出中央对村民委员会组织法的尊重和对人民负责的原则。

1.3 全面推行阶段

党的十九大以来,党中央高度重视,出台了一系列政策文件,对农村基层党支部“一肩挑”进行了全面的阐述。在2018年9月27日,中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》,明确提出坚持农村基层党组织的领导核心地位,大力推进村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任和集体经济组织、农民合作组织负责人,推行村“两委”班子成员交叉任职;2019年4月15日,《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》指出,“强化农村基层党组织的领导作用,全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任和村集体经济组织、合作经济组织负责人”,成为党建引领农村社会治理、推进乡村振兴的关键举措。

2 “一肩挑”的制度优势

农村基层党组织推行“一肩挑”是党在农村的创新型制度设计,它不仅适应了快速推进乡村振兴和乡村治理的内在需要,也充分保障了党组织对农村工作的领导核心地位,彰显了制度优势,对培育和壮大农村新型集体经济和完善村民自治制度体系提供了组织保障。

农村基层党组织“一肩挑”的全面推行是党在农村的顶层设计和制度创新,是新时代巩固党在农村领导核心地位的必然要求,它对有效提升乡村治理效能、推进乡村振兴具有关键性作用。其制度优势主要体现在以下三个方面。

(1)有利于加强党组织对农村各项工作的领导核心地位,巩固党在农村的执政基础。十九大以来,农村基层党组织“一肩挑”的全面推行,克服了西方式“否决体制”的困扰,避免了“群龙无首、一盘散沙”的现象^{[4][12]}。这一制度,意味着农村基层党组织拥有了直接管理村务,行使对村庄管理的职能,不仅强化了党对农村工作的领导,巩固党的执政基础,也明确界定了我国农村基层党组织与村民委员会的职能,有助于党建引领农村基层社会治理,提升农村基

层治理现代化能力。

(2)有利于健全农村基层自治制度,推进乡村有效治理。农村基层党组织“一肩挑”通过防范化解农村“两委”内部消耗问题,不断创新农村选人用人机制,完善了我国农村基层自治制度体系,加快实现乡村治理现代化进程。20世纪90年代,在村民自治权利的拓展背景下,“两票制”有效地从制度层面化解群众信任危机,却无法根治反复出现的村闹问题^[5]。在经过实践反思后,20年代90年代末,“两推一选”使得“两票制”更加健全和完善,不仅弥补了“两票制”的固有缺陷,也保证了党对选举工作的绝对领导。但随村庄集体经济的发展,村集体财务和公共利益成为村干部矛盾的催化剂。“一肩挑”成为新时代乡村治理内在需求,对化解乡村治理困局以及建立健全农村基层民主制度具有关键性作用。

(3)有利于助推集体经济发展,促进村民共同富裕。农村基层党组织书记、主任“一肩挑”作为新时代的乡村治理模式,对村集体经济发展有显著的促进作用^[6]。全面推行农村基层党组织“一肩挑”,是党意志的集中体现,是发展农村经济的必然要求,有助于发挥农民集体行动能力,尊重农民意愿,助推农村集体经济发展。对于“一肩挑”干部来说,对上积极贯彻落实国家、省、市、县、乡相关的经济发展政策;对下不断了解农民民意,汇聚民心,把村民利益放在首位,带领村民共同致富,是判断自身价值的重要一环。

3 农村基层党组织推行“一肩挑”的实践成效

农村基层党组织“一肩挑”作为党的顶层制度创新,既有实践基础,又具有时代价值,更是实施乡村振兴和推进乡村治理的关键。通过回顾我国农村村民自治制度的发展历程,我国推行农村基层党组织“一肩挑”不仅解决了农村“两票制”和“两推一选”实施困境,也为农村基层组织在用人选人机制上提供坚实基础,延伸村民自治的深度和广度。从村庄治理困局层面来看,“一肩挑”成为防范化解村庄治理困局的尝试,化解村支书因村财务问题未获得村民信任的危机。从加强组织建设层面看,有利于巩固党的执政基础,提升党组织的领导力。

3.1 村干部职数减少,“一肩挑”干部待遇得到提升 农村基层党组织实行村书记、主任“一肩挑”

后,村“两委”成员交叉任职,一方面,缓解了村干部过多过散、为配而配的问题;另一方面,解决了村书记一肩双挑下工作压力大、待遇不高的现象。贵州省贵阳市白云区按照人口确定村干部职数原则,积极出台实施方案,解决村干部报酬和村办公经费问题。其中,在市级标准基础上,其他村干部统一调增100元,“一肩挑”干部工资调增至4600元/月,总体上较之前提升近2.5倍。这一措施,不仅解决了乡村留不住人才的问题,而且激发了村干部的工作积极性,为实施乡村振兴提供坚实的人才基础。

3.2 缓解了村“两委”矛盾,增强党的领导核心地位

“一肩挑”是协调“两委”关系,消除“两委”矛盾的有效途径^[7]。实行“一肩挑”后,村“两委”实行委员交叉任职,使原有的极易产生矛盾和冲突的二元权利主体格局又重新回到一元权利主体格局^[7],有效化解了农村“两委”相互扯皮和推诿的现象,实现了1+1大于2的效果,减少了村庄内部矛盾消耗现象。通过严格的法定程序选出“一肩挑”干部,深得上级党组织的信任和认可,又能与支部党员和村民建立密切关系,有助于更好地把党组织的意图传达给村民,维护党的形象和威信。

3.3 “一肩挑”干部工作能力和工作素养得到提升,群众基础扎实

集党务、村务于一身的“一肩挑”干部,承担着党和村民双重利益的双重职能^[4]。在面对农村社会经济事务复杂性的现实条件下,“一肩挑”干部不仅要加强农村党支部规范化建设和拓宽党组织引才能力,还要协调和解决村民与村民之间、村民与村干部之间的各种内部矛盾,导致工作量增大,但在处理一系列村庄事务过程中,不断接受村民对自身能力的检验,与村民建立了密切关系,在村民中获得信任感,威信力增强,工作积极性逐步提高,工作能力得到提升。

4 农村基层党组织“一肩挑”实践中存在的问题

农村基层党组织“一肩挑”经过试点探索、倡导实施到大力推行三个阶段,充分体现出了实践基础上的制度创新和制度优势,取得了明显的成效。从宏观层面看,“一肩挑”的大力推行,巩固了党的执政基础,加强了党对农村工作的领导核心作用。从微观层面看,解决了村“两委”内部矛盾问题,健全了农

村村民自治制度,推进乡村振兴和提升乡村治理效能,实现农业农村现代化。但在实践的过程中,“一肩挑”干部集党务、村务于一身,部分基层党组织“一肩挑”干部领导力还存在不足之处,主要体现在政策执行力、防控能力、利益协调力、培育后备干部能力等方面。

4.1 政策执行力不强,执行效果不明显

在国家实施乡村治理的过程中,农村基层党支部和村民委员会常面临着双重“共时性挤压”,政策执行遭遇纵向和横向的阻滞^[8]。当前,对于“一肩挑”干部来说,自身受家庭负担、自身胜任力、待遇低等因素的影响,不仅要建设党支部,还要处理村内各种事务,导致时间精力不充沛,自然而然就会产生相关政策执行不到位,出现政策梗阻现象。主要表现在纵向和横向两方面:在纵向层面,由于行政链条较长,层级下移,导致政策原始效果与落地效应不匹配;在横向层面,上级党委政府权责不明晰,促使基层干部对政策的解读难度加大,加之推进乡村振兴的任务重、时间紧,还要发展村集体经济、各类合作社、解决村民纠纷等,一定程度上“一肩挑”干部在贯彻落实政策过程中,难免会出现政策执行不到位的现象。

4.2 社会风险的防控能力弱,风险预判能力滞后

抗击新冠疫情是对国家治理体系和治理能力的一次大考,是对地方治理能力和领导干部综合素质的一次实战检验^[9]。重大疫情突发性和地方治理资源有限性之间的矛盾,直接考验着地方领导干部运用有限资源有效治理突发事件的能力^[9]。“一肩挑”干部在新冠疫情的重大考验下,面对农村外出人口多,加之农村人力、物力、财力等资源短缺,农民返乡情结浓厚等现实性问题,其所呈现出来的忧患和风险意识相对较弱,导致对社会风险的风险预判滞后。

4.3 培育后备干部能力不足,缺乏引领作用

乡村振兴,人才必振兴。农村基层党组织“一肩挑”对村党组织书记的个人能力和素质提出较高的要求。随着城市化进程逐渐加快,农村地区大多以老、弱、小为主,导致农村基层党组织培育难度大。

在乡村治理实践中,农民是我国乡村治理的主体,“一肩挑”干部作为农村发展的领头雁和推动力量,要深入田野,了解村民治理意愿,储备党组织人

才,培育后备力量,构建村民交流平台,积极发挥党组织的凝聚力和引导力。但是在现实过程中,“一肩挑”干部投入到党组织建设和处理村务的时间较多,与农民交流时间少,组织凝聚力不强,导致部分农民对工作的支持力度不大,延缓了乡村治理进程。

4.4 对相关利益主体的协调力不足

乡村振兴,产业兴旺是重点。在国家实施乡村振兴初始阶段,大部分参与力量主要是基层政府、基层党组织以及农村精英阶层,主要依靠原有资源以及各级政府的财政支持,并充分挖掘精英阶层参与发展农村产业。随着我国乡村振兴的跨越推进,各种公共组织、民间组织、私营部门以及外资企业等外部力量加入农村发展,助力乡村振兴,逐渐形成利益共同体。“一肩挑”干部在党务、村务一把抓的情况下,对政府、企业、农民等利益主体需求的回应时间少,农民诉求越来越大,给“一肩挑”干部带来了较大的挑战。

5 基层党组织“一肩挑”干部领导力提升对策

农村基层党组织“一肩挑”干部领导力的提升遵循从实践中来到实践中去的基本原则,其领导力的有效提升关乎乡村社会治理的实现程度。对“一肩挑”干部来说,如何防范化解自身领导力提升困境,提升社会治理能力,引导农村社会秩序回归,是实现乡村治理现代化的关键。

5.1 强化战略引领能力,保障政策高效运行

贯彻落实好党中央、省、市、县、乡下发的相关政策是“一肩挑”干部政策执行力的重要体现。作为农村发展的领头雁,要不断听取农民心声,回应民意,积极做农民民意的传递者,把党务、村务做细做实做强,政策落到实处以及高效运行。农村基层党支部书记、主任一肩挑后,“一肩挑”干部在实施乡村振兴中扮演着关键角色,需要充分发挥和引导支委成员与村委会成员的合力并进,避免工作分歧现象。

对于“一肩挑”干部来说,要想强化引领能力,一是要加强农业发展引导力,由于农村地形地貌的特殊性,土地细碎化严重,农业种植规模小且分散等现象,应着力提高农业科技化水平,引导农业的规模化和市场化发展;二是提升农村治理引导力,乡村治理水平是农村社会、经济、文化持续发展的主要动力,要不断提高乡村治理能力,积极引导农民广泛参

与治理,提升农民内生动力;三是提升农民富裕的引导力,通过发展壮大农村集体经济,引导农民从“输血式”到“造血式”思想的转变,增加收入,最终实现生活富裕。

5.2 增强忧患意识,提升社会风险的防控能力

新冠疫情给我国广大农民造成了严重的困扰,加上农村治理的任务艰巨繁重,农村事务的复杂性以及经济发展不平衡问题突出,使我国广大乡村治理的难度日益加大。为做好疫情防控工作,扎实开展常态化疫情防控排查、卡点值守和党员联户工作,需要“一肩挑”干部宣传引导群众做好新冠疫苗接种,尽可能做到村事在村了^[10]。此时,农村基层党组织“一肩挑”干部要强化自身对村庄的忧患和风险意识,提升村庄的防范风险能力和本领,建立健全村庄防范和化解风险制度。

5.3 强化人才强村,广拓人才路径

人才支撑是农村高质量发展重要保障。农村基层党组织“一肩挑”干部要不断强化“人才强村”的战略,高举“人才强村”旗帜,贯彻“人才强村”方案,要尊重人才、爱惜人才、培育人才。作为农村基层党组织的战斗堡垒,主动搭建农村精英人才交流平台,建立健全农村人才储备制度,有助于保障人才的持续性。当前,恰逢乡村振兴的关键时期,基层党支部着力打造一支有能力、懂技术、能致富的干部队伍是提升农村软实力的重要任务。通过建立健全相关激励机制和选人用人标准,充分吸引企业家下乡投资、在外乡贤及农民工返乡创业就业、大学生研究生回乡创业就业、离退休干部、退役军人回乡发展,鼓励这些群体到农村担任村党组织书记,确保有一支高素质的村党支部书记队伍^[11]。

5.4 深入田野,了解民意,构建利益协调平台,提升党组织凝聚力

在汇聚各方力量实施乡村振兴战略的过程中,“一肩挑”干部应主动回应农民诉求,扩大政策对各方利益主体的辐射范围,通过搭建利益协调平台,发挥基层党组织的领导核心作用,深入到群众中去,在尊重农民意愿的基础上,以农民为主体,充分调动农民的积极性、主动性和创造性。政府政策的最终落地,是多方利益主体协调的结果,也是政府公信力的集中体现。在制定政策时,为保障村民的知情权、参

与权和监督权,要充分发挥村党支部的凝聚力,通过支部党员与村民沟通,了解村民对制定相关政策的想法,在征求意见后,通过召开村民座谈会、政策听证会等形式,实现政策为民,政策惠民。

参考文献

- [1] 王亚萍.乡村振兴背景下乡镇党委书记领导力提升路径[J].领导科学,2021(23):87-90.
- [2] 易新涛.村党组织书记“一肩挑”的生成逻辑、内涵解析和实施指向[J].探索,2020(4):111-120.
- [3] 贺雪峰.能人治村与基层治理现代化的方向——以苏州望亭镇调研为讨论起点[J].长白学刊,2018(3):57-61.
- [4] 许亚敏.村级组织负责人党政“一肩挑”的制度优势、执行困难与机制创新[J].社会建设,2020,7(6):75-85.
- [5] 梁俊山,董江爱.农村党支部选举制度创新的实践路径与经验启示——基于对D村“两票”制的考察[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2021(6):47-54.
- [6] 张洪振,任天驰,杨纳华.村两委“一肩挑”治理模式与村级集体经济:助推器或绊脚石? [J].浙江社会科学,2022(3):77-88+159.
- [7] 李绍华.全面推行村级组织负责人“一肩挑”的现实逻辑与实践进路[J].党政研究,2020(6):107-117.
- [8] 赵远跃.乡村振兴背景下基层领导工作中的政策梗阻及其消解策略[J].领导科学,2021(10):97-100.
- [9] 李英.在抗击重大疫情中提升地方领导干部治理能力[J].领导科学,2020(10):4-7.
- [10] 农村党支部书记的4个“干什么”——豫北三村蹲点调研报告[J].农村·农业·农民(A版),2022(4):16-19.
- [11] 董江爱,郝丽倩.新时代实施村党组织书记“一肩挑”的困境及出路[J].社会主义研究,2021(2):123-131.
- [12] 何显明.70年来中国现代国家治理体系的建构及演进逻辑[J].浙江学刊,2019(5):4-13.

科技文摘

20230502 基于贝叶斯优化GBDT模型的自然通风牛舍通风量估算//DOI: 10.25165/j.ijabe.20231601.7309

自然通风畜舍通常为大开口建筑,具有开口处的风速和压力分布不均匀、受外界环境影响大、难以确定进风口和出风口的位置等特点。因此,自然通风畜舍的通风量估算存在很大挑战,使得生产中很难自动调整开口率大小以满足智能通风需求。该研究通过现场实测和CFD模拟的方式建立不同季节、开口率下自然通风牛舍的通风量数据集,提出一种快速高效的基于梯度提升树(GBDT)的算法框架,并结合基于贝叶斯优化的参数选择方法预测牛舍通风量。结果表明,该模型相较于支持向量机和多层感知机等算法的

预测结果更准确且不易陷入局部最优。与现有基于伯努利方程的机理模型相比,该模型利用易采集的参数进行通风量预测,更简单易行。贝叶斯优化可以快速获得GBDT模型的最佳超参数,节省计算资源。实际应用中可利用该模型确定合理的开口率以便实现牛舍需求通风量的自动调节。

[编译自: Ding L Y, E L, Lyu Y, Yao C X, Li Q F, Huang S W, et al. Estimating the air exchange rates in naturally ventilated cattle houses using Bayesian-optimized GBDT. Int J Agric & Biol Eng, 2023; 16(1): 73-80.]